

Análisis de cadenas de valor con un enfoque territorial

Fort, Ricardo; Borasino, Elena

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fort, R., & Borasino, E. (2016). Análisis de cadenas de valor con un enfoque territorial. In R. Fort, & E. Borasino (Eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 11-22). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51798-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE CADENAS DE VALOR CON UN ENFOQUE TERRITORIAL

Ricardo Fort y Elena Borasino

Introducción

En la discusión sobre las posibilidades de desarrollo del cultivo agroindustrial de la palma aceitera en la Amazonía peruana se plasman varios de los principales debates modernos sobre modelos de desarrollo rural ambientalmente sostenibles y socioeconómicamente inclusivos. La historia de la expansión de este sector y los diversos problemas que hoy enfrenta reflejan, además, muchas de las limitaciones institucionales del actual Estado peruano para definir con claridad su rol y un planeamiento articulado de políticas públicas que encaminen estrategias de desarrollo con objetivos concretos.

Entender estos procesos, incluyendo las miradas de los distintos actores involucrados, resulta fundamental para identificar y analizar los temas centrales que requieren ser abordados con miras a generar recomendaciones que permitan asegurar un desarrollo alineado con metas de reducción de pobreza e inequidad, generación de oportunidades para los menos favorecidos y la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

Este es el objetivo que pretende lograr la presente publicación, la cual es fruto de un trabajo de más de dos años por parte de un equipo interdisciplinario de investigadores vinculados al Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con financiamiento de la Fundación Ford.

1. La identificación de los temas centrales a analizar

La palma aceitera se desarrolla en la Amazonía peruana desde los años setenta, y actualmente se concentra específicamente en los departamentos

de Loreto, San Martín, Huánuco y Ucayali, donde los niveles de pobreza rural aún son importantes. En Loreto y en Huánuco, por ejemplo, más de un tercio de la población es pobre, cifras que aumentarían hasta el doble en las zonas de selva rural (INEI 2015). Aunque existen diferencias entre las estadísticas disponibles, se estima que actualmente se cuenta con alrededor de 77 mil hectáreas sembradas de este cultivo, producto de una expansión acelerada en los últimos años. Del total de área sembrada, la división entre pequeños y medianos productores, y unas cuantas grandes plantaciones, es prácticamente equitativa.

Los promotores de su expansión sostienen que la palma aceitera es el cultivo más eficiente para la producción de aceites en términos de cantidad de aceite por hectárea; así también, que existe a su vez un déficit en la producción de aceites comestibles y biocombustibles en el país, por lo que es necesario importarlos del extranjero; y que, además, se tiene una creciente demanda internacional por estos. Se menciona también que existirían suficientes áreas disponibles para la expansión en la Amazonía peruana, que permitirían altas rentabilidades, incluso para los pequeños productores, por lo que resultaría así una buena alternativa a los cultivos ilícitos.

De otro lado, sus opositores plantean una serie de cuestionamientos: empezando por la disponibilidad de áreas para el desarrollo del cultivo que no impliquen la deforestación de bosques primarios, e incluso la capacidad de las instituciones y normatividad actual para permitir su desarrollo únicamente en áreas ya deforestadas o degradadas; así como la real posibilidad de mercado para este aceite debido a la fuerte competencia de aceites importados, las trabas en la promoción y compra del aceite de palma nacional para la producción de biocombustibles, y la baja competitividad en el mercado internacional; la viabilidad de que pequeños productores puedan ser rentables en este cultivo, debido a sus altos costos de instalación, falta de instrumentos de crédito adecuados, fuertes requerimientos de asistencia técnica, entre otros; y finalmente los conflictos por el uso de la tierra entre grandes empresas y pequeños productores, especialmente cerca de los territorios de las comunidades nativas.

Esta discusión ha sido recogida desde el inicio de este estudio, en el 2014, en una serie de espacios para el diálogo con los distintos actores involucrados en el tema, alguno promovido también por GRADE, con el objetivo de analizar mejor los temas e intentar un diálogo fructífero entre los diferentes actores con estas posiciones distintas. Uno de estos espacios fue promovido por el Ministerio de Agricultura y Riego a mediados del 2014, con la intención de discutir la necesidad de actualizar el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera aprobado en el 2001 y vigente hasta el 2010. Para iniciar el proceso, se llevó a cabo un taller en Lima, gracias al apoyo de la Fundación Ford y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a fin de discutir los principales problemas del sector, con miras a definir lineamientos de política pública. Otro esfuerzo similar fue liderado por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), donde se discutieron principalmente los problemas vinculados a los temas legales y de procedimiento administrativo que existen con respecto a la aprobación de proyectos agroindustriales de gran escala en la Amazonía peruana. Otra mesa fue liderada en un inicio por Naciones Unidas y luego por la Federación Nacional de Palmicultores (FENAPALMA), con el objetivo de trabajar en la interpretación nacional de la norma RSPO (Roundtable for Sustainable Palm Oil) que certifica el cultivo de palma aceitera sostenible, bajo una serie de principios y estándares internacionales.

Nuestra participación activa en cada uno de estos espacios de discusión fue parte fundamental del inicio de este proyecto de investigación, dado que ayudó a definir los temas y preguntas centrales por responder, en base a lo que aparecía como los principales vacíos de información y análisis para orientar mejor el debate y lograr acuerdos. Estos temas están relacionados a la posibilidad de desarrollar el cultivo de palma aceitera en la Amazonía peruana bajo estándares que aseguren los menores costos ambientales, la viabilidad de una importante participación de pequeños productores en el desarrollo del cultivo con resultados que les permitan mejorar sus niveles de vida, las posibles estrategias entre actores para vincularse en la cadena y lograr estos objetivos, y el análisis de cómo los marcos legal e institucional actuales

permiten o dificultan avanzar en este camino. Estos son los principales temas que nos propusimos analizar en el presente estudio, con miras a elaborar, finalmente, algunas recomendaciones de política.

2. El marco analítico que proponemos

La discusión sobre las posibilidades de desarrollar esta agroindustria en la selva peruana se enmarca en el debate sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial, consolidar la gobernanza forestal, implementar las estrategias de la contribución nacional para la mitigación y adaptación al cambio climático, evaluar el impacto del desarrollo de monocultivos a gran escala en ecosistemas frágiles, así como identificar alternativas y modelos de desarrollo inclusivo (y alternativo a cultivos ilícitos) más adecuados para las zonas rurales.

Buena parte de la literatura más reciente, revisada, analiza el conflicto existente entre los requerimientos crecientes de alimentación del planeta y las necesidades de reducir el daño medioambiental que suele ocasionar la agricultura, más aún cuando esta se ubica en espacios tropicales con alto valor de conservación (Foley *et al.* 2011, Lambin y Meyfroidt 2011, West 2010). Bajo esta mirada, se exploran diversas posibilidades e instrumentos de regulación y ordenamiento del territorio que permitan decidir mejores usos de la tierra con mínimos o ningún daño ambiental (Barrantes *et al.* 2016). Estos instrumentos incluyen desde mecanismos de control y sanciones por parte del Estado a quienes incumplan normas ambientales, pasando por certificaciones internacionales que condicionen la demanda de productos que no respondan a ciertos estándares, así como políticas de incentivos directos de promoción condicionada de ciertos cultivos o cadenas de valor (Nepstad *et al.* 2014, Meijer 2015, Englung *et al.* 2015).

Estudios como el de DeFries y Rosenzweig (2010), que analiza la relación entre producción de alimentos y mitigación del cambio climático en los bosques tropicales, concluyen que si bien la intensificación de la

agricultura es un factor clave para cumplir en simultáneo estos dos objetivos, no hay una receta única para lograr este balance, por lo que se requiere formular estrategias específicas de uso sostenible de la tierra para cada territorio, que incluyan una mirada integral del espacio y una perspectiva multisectorial.

Algunas experiencias, como la brasileña (Nepstad *et al.* 2014), muestran que combinaciones de los diversos instrumentos mencionados anteriormente sería lo que mejor funciona en términos de reducción de la deforestación, reconociendo que, en adelante, el reto pasa por construir una estrategia de promoción de un nuevo modelo de desarrollo rural donde las medidas punitivas se complementen con incentivos positivos para los productores, de tal forma que se consiga un desarrollo sostenible.

Sin embargo, pocos estudios logran incorporar de manera efectiva una discusión más detallada sobre posibles modelos de desarrollo rural que, junto con una mirada integral del espacio y manteniendo la preocupación por el cuidado del medio ambiente, incorporen criterios de inclusión de los hogares productores menos favorecidos y busque soluciones para su participación exitosa en esquemas productivos que les permitan salir de la pobreza y mejorar sus niveles de vida¹.

Uno de los enfoques más utilizados para analizar la participación de productores rurales en sistemas productivos más amplios son las cadenas de valor agropecuarias (CVA), entendidas como una alianza vertical entre los actores que colaboran de distintas formas y en diferentes niveles en las actividades requeridas para llevar un producto desde la etapa inicial de oferta de insumos, a través de todas las fases de producción y transformación, hasta su destino final en el mercado². La CVA, como unidad de análisis y de formulación de políticas, es importante por al menos tres razones fundamentales. En primer lugar, porque permite entender y valorizar

1 A partir de la experiencia brasileña se ha propuesto lo que se denomina un modelo de desarrollo rural con bajo nivel de emisiones (LED-R, por sus siglas en inglés). Este es una extensión del modelo de desarrollo sostenible pero con un fuerte componente sobre mitigación al cambio climático (Nepstad *et al.* 2013).

2 El término “cadenas de valor” se le acredita usualmente al estratega comercial Michael Porter, y es actualmente utilizado ampliamente en los círculos de discusión de temas sobre desarrollo.

la contribución más amplia de la agricultura a la economía del país. En segundo lugar, porque el buen funcionamiento y la adecuada articulación entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias son elementos fundamentales para incrementar la competitividad del sector agropecuario y de la economía de los países. Y, tercero, porque permite entender mejor los elementos que forman parte de estrategias de articulación al mercado de pequeños productores, como una posible vía para aumentar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida.

El acceso a estos mercados, sin embargo, demanda cada vez más un mayor control de los procesos productivos y de comercialización, de tal forma que se garantice la calidad y el valor agregado de los productos en operaciones altamente costo-efectivas (Trienekens 2011). Además, para acceder a ellos normalmente se requieren adaptaciones complejas de los procesos productivos, a fin de cumplir con rigurosos estándares de calidad en diversos ámbitos. Las necesidades relativamente altas de inversión para lograr estos objetivos generan un desafío a la participación de los pequeños productores, quienes además cuentan con escasas oportunidades de acceso a crédito, utilizan técnicas de producción más tradicionales, y carecen de información y contactos con actores vinculados a estos mercados (De Janvry y Sadoulet 2005, Daviron y Gibbon 2002, Reardon y Barret 2000).

La literatura en este tema describe múltiples casos de pequeños productores que buscan nuevas formas de colaboración para incrementar su poder de negociación en las cadenas de valor, principalmente a través de la formación de asociaciones de productores (Rondot y Collion 2001), lo que suele ser más probable cuando cuentan con acceso privilegiado a activos o recursos específicos que les dan cierta ventaja y poder de negociación para participar en las cadenas y los mercados. Adicionalmente, a través de intervenciones públicas o proyectos impulsados por organismos internacionales u organismos no gubernamentales (ONG), es posible que se puedan levantar algunas de las restricciones iniciales mencionadas anteriormente y facilitar la participación de productores en situación de pobreza.

La participación de la empresa privada suele también ser un motor importante en las áreas rurales para la creación de nuevas cadenas de producción que atiendan estos mercados especiales. Dependiendo de diversos factores relacionados con las características del producto, la zona de producción, el mercado que atenderá, entre otros, la participación del sector privado se puede dar en algunos casos en asociación con los productores locales, y en otros de manera independiente, requiriendo frecuentemente el uso de mano de obra e insumos locales.

Cada uno de estos arreglos institucionales puede tener distintos efectos en el proceso de desarrollo de las zonas de producción, en las estrategias de obtención de ingresos de los productores más pobres, así como en cuanto a la eventual generación de conflictos sociales y ambientales por el manejo y explotación de los recursos. Estos conflictos suelen presentarse por diversos motivos o por una confluencia de factores, entre ellos cuando no existen reglas claras de asignación de derechos sobre los recursos, o normativas que no se ajustan a la explotación de nuevos productos y arreglos institucionales entre actores, o escasa capacidad de monitoreo de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros. Esto puede llevar, entonces, a que las oportunidades de desarrollo terminen siendo, en realidad, una fuente de conflicto y vulnerabilidad.

Si bien existen diversos estudios que abordan estos temas en la literatura internacional, son muy pocos los que realizan diagnósticos y evaluaciones rigurosas e integrales de las cadenas de valor, los arreglos institucionales que forman, y los efectos que tienen sobre los pequeños productores, tanto los positivos como los negativos. Esta evidencia es aún más escasa para los países de la región, y en particular para el Perú, pese a la creciente importancia en la producción de cultivos no tradicionales para mercados nacionales, de exportación, o para la agroindustria, y a pesar también de la importancia que distintos planes y estrategias formales del sector público peruano le atribuyen a este tema (ver, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, ENDR, o los últimos Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales del Ministerio de Agricultura y Riego, PESEM MINAGRI).

Los estudios que hemos realizado desde GRADE, con apoyo de la Fundación Ford, y que presentamos como parte de este libro, son un intento por integrar la mirada de gestión del territorio y la preocupación por la conservación del medio ambiente, con un análisis de las posibilidades de desarrollo de una cadena de valor agropecuaria que identifique las mejores estrategias para la inclusión exitosa de pequeños productores en esta.

3. La estructura del libro

El siguiente capítulo presenta una caracterización del cultivo de la palma aceitera, sus principales tendencias en el mundo, y cómo se ha desarrollado esta cadena en el Perú. Se analizan en detalle sus distintos actores y las principales estadísticas del sector. El segundo capítulo presenta, además, comparaciones interesantes entre los palmicultores y otros productores agropecuarios en las mismas zonas, lo que nos permite una primera mirada a las posibilidades y limitaciones de este cultivo. La presentación de cómo se ha desarrollado esta cadena en otros países de la región será fundamental a fin de extraer lecciones para el caso peruano.

El tercer capítulo, a cargo de Juan Luis Dammert, revisa exhaustivamente la problemática del cultivo en la Amazonía peruana desde la perspectiva legal e institucional, mostrando las principales normas que se vinculan con su promoción y regulación ambiental; asimismo, describe en detalle los procedimientos para la adjudicación de tierras y el cambio de uso, y el reglamento de clasificación de tierras; así, muestra los principales problemas que se encuentran en las normativas correspondientes y las posibles debilidades institucionales.

Estos dos capítulos servirán de marco para la presentación de resultados de otros dos estudios también realizados como parte de la presente investigación. El capítulo 4, elaborado por Eduardo Zegarra y Ricardo Vargas, muestra un análisis socioeconómico de los pequeños y medianos palmicultores peruanos, realizado en base a una encuesta especialmente

diseñada para este estudio y representativa de su universo en las principales zonas de producción, así como diversas entrevistas y grupos focales con actores claves de la cadena. Además de caracterizar las zonas de producción y los tipos de productores de acuerdo a sus estrategias de integración a la cadena, el estudio da luces sobre los efectos de distintos tipos de arreglos para la producción y procesamiento de la palma en indicadores económicos, sociales y ambientales.

En el capítulo 5, Manuel Glave y Karla Vergara abordan el tema de la localización de áreas potenciales para el cultivo sostenible de palma aceitera en la Amazonía peruana, y proponen una metodología que permite combinar las áreas con aptitud agroecológica (características climáticas, físicas y accesibilidad que aseguren la rentabilidad del cultivo) con aquellas donde se respeten criterios ambientales, legales y sociales, definidos en base a estándares internacionales. Combinando la información espacial oficial que hemos podido recopilar para estos cuatro niveles, los resultados muestran las áreas altamente aptas, áreas aptas, y áreas no aptas, para el cultivo sostenible de palma aceitera en todo el ámbito de la Amazonía peruana.

Es importante mencionar que los resultados iniciales de estos estudios han sido presentados a los diferentes actores y estudiosos de la palma aceitera, tanto en dos talleres regionales (Tarapoto y Pucallpa), como en un taller nacional en Lima con la participación y comentarios de importantes funcionarios públicos, miembros de la Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú (JUNPALMA), y representantes de la sociedad civil y la academia. Estos comentarios y discusiones han sido claves para enriquecer los estudios en las versiones que ahora presentamos.

Finalmente, el último capítulo, a la luz del análisis y resultados de los anteriores, discute las condiciones para implementar un modelo de planeamiento territorial y desarrollo sostenible e inclusivo del cultivo de palma aceitera en la Amazonía peruana, y propone algunas alternativas de política para alcanzar estos objetivos.

Referencias bibliográficas

- Barrantes, Roxana; Elena Borasino, Manuel Glave, Miguel La Rosa y Karla Vergara (2016). *De la Amazonía su palma: aportes a la gestión territorial en la región Loreto*. Lima: IEP, DAR, GRADE.
- Daviron, Benoit y Peter Gibbon (2002). Global commodity chains and the African export agriculture. *Journal of Agrarian Change*, 2(2), 137-161.
- De Fries, Ruth y Cynthia Rosenzweig (2010). Toward a whole-landscape approach for sustainable land use in the tropics. *PNAS*, 107(46), 19627-19632.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2005). Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach. *Agricultural Economics*, 32(s1), 75-89.
- Englund, Oskar; Göran Berndes, U. Martin Persson y Gerd Sparovek (2015). Oil palm for biodiesel in Brazil-risks and opportunities. *Environmental Research Letters*, 10(4), 1-10.
- Foley, Jonathan A.; Navin Ramankutty, Kate A. Brauman, Emily S. Cassidy, James S. Gerber, Matt Johnston, Nathaniel D. Mueller, Christine O'Connell, Deepak K Ray, Paul C. West, Christian Balzer, Elena M. Bennett, Stephen R. Carpenter, Jason Hill, Chad Monfreda, Stephen Polasky, Johan Rockström, John Sheehan, Stefan Siebert, David Tilman y David P.M. Zaks (2011). Solutions for a cultivated planet. *Nature*, 478(7369), 337-342.
- INEI (2015). Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe Técnico. Lima: INEI.
- Lambin, Eric F. y Patrick Meyfroidt (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *PNAS*, 108(9), 3465-3472.

- Meijer, Karen S. (2015). A comparative analysis of the effectiveness of four supply chain initiatives to reduce deforestation. *Tropical Conservation Science*, 8(2), 583-597.
- Nepstad, Daniel; Silvia Irawan, Tathiana Bezerra, William Boyd, Claudia Stickler, João Shimada, Oswaldo Carvalho Jr., Katie MacIntyre, Alue Dohong, Ane Alencar, Andrea Azevedo, David Tepper y Sarah Lowery (2013). More food, more forests, fewer emissions, better livelihoods: linking REDD+, sustainable supply chains and domestic policy in Brazil, Indonesia and Colombia. *Carbon Management*, 4(6), 639-658.
- Nepstad, Daniel; David McGrath, Claudia Stickler, Ane Alencar, Andrea Azevedo, Briana Swette, Tathiana Bezerra, Maria DiGiano, João Shimada, Ronaldo Seroa da Motta, Eric Armijo, Leandro Castello, Paulo Brando, Matt C. Hansen, Max McGrath-Horn, Oswaldo Carvalho y Laura Hess (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science*, 344(6188), 1118-1123.
- Reardon, Thomas y Christopher B. Barrett (2000). Agroindustrialization, Globalization, and International Development: an overview of issues, patterns, and determinants. *Agricultural Economics*, 23(3), 195-205.
- Rondot, Pierre y Marie-Hélène Collion (2001). Agricultural producers organizations: their contribution to rural capacity building and poverty reduction. Washington, DC: World Bank.
- Trienekens, Jacques H. (2011). Agricultural value chains in developing countries. A framework for analysis. *International Food and Agribusiness Management Review*, 24(2), 51-83.
- West, Paul C.; Holly K. Gibbs, Chad Monfreda, John Wagner, Carol C. Barford, Stephen R. Carpenter y Jonathan A. Foley (2010). Trading carbon for food: global comparison of carbon stocks vs. crop yields on agricultural land. *PNAS*, 107(46), 19645-19648.